

Comisión Independiente de
Redistribución de Distritos de Arizona
Reseña Legal

Julio 8, 2011

Por: Joseph Kanefield y Mary O'Grady

CONTENIDO

	Página
I. CONSTITUCIÓN DE ARIZONA	2
II. COMISIÓN INDEPENDIENTE PARA LA REDISTRIBUCIÓN DE DISTRITOS	2
III. LAS CUATRO FASES DEL PROCESO DE REDISTRIBUCIÓN DE DISTRITOS DE ARIZONA	4
IV. UNA PERSONA, UN VOTO	5
V. RESEÑA DE LA LEY DE DERECHOS ELECTORALES	6
VI. REQUISITOS DE ASISTENCIA LINGÜÍSTICA	12
VII. <i>GERRYMANDERING</i>	13
VIII. PRIVILEGIO LEGISLATIVO	16

I. CONSTITUCIÓN DE ARIZONA

A. Propuesta 106

En Noviembre del 2000, los electores de Arizona aprobaron la Propuesta 106, una iniciativa de los ciudadanos que enmendó la Constitución de Arizona al eliminar el poder de demarcación de distritos congresionales y legislativos de la legislatura estatal y reasignando esta tarea a la nuevamente creada Comisión Independiente para la Redistribución de Distritos (por sus siglas en inglés, IRC).

II. COMISIÓN INDEPENDIENTE PARA LA REDISTRIBUCIÓN DE DISTRITOS

A. Papel de los Comisionarios

Bajo la constitución de Arizona, la única tarea de la IRC es establecer distritos congresionales y legislativos. La Constitución permite a no más de dos miembros de la IRC que sean de un mismo partido y requiere que un quinto comisionario no esté registrado con ningún partido con representación en el IRC en el momento de su nombramiento. Los candidatos deberán demostrar su compromiso a realizar el mandato del IRC de manera honesta, independiente e imparcial y de mantener la confianza del público en la integridad del proceso de redistribución de distritos.

Todo miembro del IRC deberá ser elector empadronado en Arizona, que se ha empadronado continuamente con el mismo partido político o se han empadronado sin afiliación a ningún partido político por los tres o más años inmediatamente anteriores a su nombramiento.

B. Establecimiento de Distritos Congresionales

El IRC deberá crear distritos iguales en número de habitantes en una cuadrícula que abarque el Estado. Partiendo de ese mapa, el IRC deberá luego ajustar la cuadrícula según se requiera para cumplir con los siguientes objetivos:

- Los distritos cumplirán con la Constitución de los Estados Unidos y la ley de derechos electorales de los Estados Unidos;
- Los distritos congresionales deberán ser iguales en número de habitantes al grado factible, y los distritos legislativos estatales deberán ser iguales en número de habitantes en la medida de lo factible;
- Los distritos serán geográficamente compactos y contiguos en la medida de lo factible;
- Los límites de los distritos respetarán las comunidades de interés en la medida de lo factible;
- En la medida de lo factible, la demarcación de los distritos usará características geográficas visibles, límites de las ciudades, pueblos y condados, y secciones censales sin divisiones; y
- En la medida de lo factible, distritos competitivos deben ser favorecidos donde al hacerlo no se crea un perjuicio significativo a los demás objetivos.

Al navegar la trayectoria de las primeras dos fases, la IRC deberá excluir datos concernientes al empadronamiento e historial de votación . . . de la fase inicial al proceso de cartografía, pero deberá usar dichos datos para corroborar los mapas para el cumplimiento de los objetivos arriba indicados.

Posterior al cumplimiento de las fases uno y dos, la IRC procederá a la fase tres, durante la cual deberá publicar un proyecto de mapa de tanto los distritos congresionales como los mapas legislativos para el público durante un mínimo de treinta días a fin de permitir comentarios del público. Durante el período para comentarios, cualquiera de los dos o ambos organismos legislativos podrán hacer recomendaciones al IRC y tales recomendaciones “serán consideradas por la comisión independiente de redistribución de distritos.”¹ Después de perfeccionadas estas etapas, la IRC establece la demarcación de distritos final, de conformidad con la cuarta fase del marco de trabajo.

C. Alcance de la Revisión Judicial

En el 2005, la Corte de Apelaciones de Arizona consideró una impugnación al plan de redistribución de distritos del IRC.² La corte declaró que el IRC actúa como organismo legislativo al trazar los límites de los distritos. Y, ya que las cortes generalmente otorgan deferencia sustantiva a promulgaciones legislativas, la corte aplica un criterio de revisión deferencial al revisar una impugnación a los límites legislativos trazados por la IRC.

La corte considerará si la parte que impugna el plan de redistribución ha demostrado que ninguna comisión de redistribución razonable hubiese podido adoptar el plan de que se trata. El hecho de que exista un mejor plan no establece que el plan de que se trata falte de fundamentación razonable. La vista de la Corte de las acciones del IRC comprende de un análisis en dos partes para determinar (1) si el IRC siguió el proceso estipulado por la constitución y (2) si el IRC adoptó un plan definitivo que satisface requisitos constitucionales sustantivos.

Al revisar si el IRC dejó de seguir el *proceso* (“*procedure*”) impuesto por la constitución para el cumplimiento con cada uno de sus seis objetivos enumerados, el impugnador deberá establecer que el IRC dejó de efectuar un esfuerzo deliberado para adecuarse al o a los objetivo/s. La corte concluirá sus indagaciones cuando se compruebe que el IRC tomó en cuenta el/los objetivo/s en su proceso de deliberación.

La corte, sin embargo, aplicará un nivel elevado de escrutinio judicial al plan de redistribución si se presenta una impugnación que alegue que el plan infringe la Cláusula de Protección Igualitaria porque estas demandas generalmente abarcan cargos de la privación de derechos fundamentales.³

En el caso *Arizona Minority Coalition*, la Suprema Corte de Arizona sugirió que el mapa publicado por la IRC debería hacer ajustes para todos los seis objetivos que se especifican en los incisos 1(14)(A) a (F), en lugar de tratar solamente el sexto y último objetivo de competitividad después de recibir comentarios del público acerca del primer mapa publicado, como lo hizo el IRC en el 2002.

¹ Ariz. Const., Article VI, part 2, §1(16).

² *Ariz. Minority Coal. for Fair Redistricting v. Ariz. Indep. Redistricting Comm’n*, 211 Ariz. 337, 121 P.3d 843 (App. 2005).

³ Véase U.S. Const. amend XIV, §1, véase también *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964) (dilución de voto); *Shaw v. Reno*, 509 U.S. 630 (1993) (*gerrymandering* racial)

III. LAS CUATRO FASES DEL PROCESO DE REDISTRIBUCIÓN DE LOS DISTRITOS DE ARIZONA

Fuentes: Constitución de Arizona, Artículo IV, part 2, § 1(14) al (16); *Ariz. Minority Coalition for Fair Redistricting v. Ariz. Indep. Redistricting Comm’n*, 211 Ariz. 337, 121 P.3d 843 (Ariz. 2005).

A. La Cuadrícula – La Comisión primero deberá crear “distritos con números iguales de habitantes en una cuadrícula que abarque todo el estado.”⁴ Se excluye información acerca de la “matriculación en partidos e historial de votación” de “la fase inicial cartográfica.”⁵

B. Ajuste de la Cuadrícula – En seguida, la Comisión deberá ajustar la cuadrícula “según se requiera para adecuarse” a los seis objetivos:

1. La Constitución de los EE.UU. y la Ley de Derechos Electorales – “Los distritos cumplirán con la Constitución de los Estados Unidos y la Ley de Derechos Electorales de los Estados Unidos;”

2. Igualdad de Habitantes – “Los distritos congresionales deberán ser iguales en número de habitantes al grado de lo factible, y los distritos legislativos estatales deberán ser iguales en número de habitantes en la medida de lo factible

3. Compacidad y Contigüidad – “Los distritos serán geográficamente compactos y contiguos en la medida de lo factible;”

4. Comunidades de Interés – “Los límites de los distritos respetarán las comunidades de interés en la medida de lo factible;”

5. Características Geográficas, Fronteras Políticas, Secciones Censales – “En la medida de lo factible, la demarcación de los distritos usará características geográficas visibles, límites de las ciudades, pueblos y condados, y secciones censales sin divisiones;”

6. Competitividad – “En la medida de lo factible, distritos competitivos no deberán ser favorecidos donde al hacerlo no se crearía un perjuicio significativo a los demás objetivos.”⁶

C. Publicación de Proyectos de Mapas – Después de ajustar por los factores que arriba se indican, la Comisión deberá “publicar un proyecto de mapa” de distritos congresionales y legislativos para el público durante por lo menos treinta días para brindar la oportunidad para comentarios del público.⁷ “Cualquiera de los dos o ambos organismos de la legislatura” podrán hacer recomendaciones a la Comisión durante este plazo.⁸

D. Establecimiento de Demarcaciones de Distrito Definitivas – Después del período abierto para recibirse comentarios del público, la Comisión “establece demarcaciones de distritos definitivas.”⁹ Se certifican los nuevos distritos ante el Secretario del Estado.¹⁰

⁴ Ariz. Const. art. IV, pt. 2, §1(14).

⁵ *Id.* at (15).

⁶ *Id.* (14)(A)-(F).

⁷ *Id.* at (16).

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.* at (17).

IV. UNA PERSONA, UN VOTO

Los distritos congresionales deben cumplir con el requisito de “una persona, un voto” según el Artículo I, inciso 2 de la Constitución de los Estados Unidos, en la medida de lo factible. El requisito de que distritos legislativos contengan números iguales de habitantes proviene de la Decimocuarta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos, la cual permite mayor flexibilidad en desviaciones poblacionales que aquellas asociadas con los distritos congresionales. Desviaciones leves, de menos del 10% de igualdad absoluta entre distritos legislativos, son presuntivamente válidas. Debido al aumento de la población de Arizona desde el 2000, los distritos congresionales y legislativos son presuntamente inconstitucionales.

VI. RESEÑA DE LA LEY DE DERECHOS ELECTORALES

La Ley de Derechos Electorales es una legislación histórica de derechos civiles que protege el derecho de electores minoritarios en el proceso electoral. Fue promulgada en 1965 y fue enmendada y extendida en años posteriores. Las dos disposiciones principales de la Ley relacionadas con la redistribución son la Sección 2 y 5. Los Comisionarios deben asimismo tener conciencia de los requisitos de asistencia lingüística bajo la Ley.

A. Sección 5

1. **Los Planes de Redistribución de Arizona Requieren Pre-Autorización.** La Sección 5 requiere que ciertas jurisdicciones obtengan la aprobación ya sea del Procurador General de Justicia de E.U.A. o la Corte de Distrito del Distrito de Columbia antes de implementarse cualquier cambio que afecte elecciones.¹¹ Arizona es una jurisdicción “cubierta” por la Sección 5 y, por lo tanto, la IRC deberá obtener esta aprobación antes de que entren en vigor sus planes de redistribución de distritos. Aunque la ley federal permita a jurisdicciones obtener aprobación mediante una demanda declaratoria en la Corte de Distrito del Distrito de Columbia, los estados típicamente solicitan la pre-autorización de la División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia.

2. **La Carga Probatoria del IRC Bajo la Sección 5.** El Estado tiene la carga de comprobar que un plan de redistribución “no tiene ni el propósito ni el efecto de denegar o mermar el derecho a votar por motivo de raza, color o por ser miembro de un grupo de minoría lingüística.”¹² Un plan de redistribución no puede “tener el efecto de disminuir la capacidad de ningún ciudadano . . . por motivo de su raza, color o por ser miembro de un grupo de minoría lingüística para votar por candidatos de su predilección . . .”¹³

a. Efecto Discriminatorio

i. **No Retrogradación.** Un cambio tiene un efecto discriminatorio para propósitos de la Sección 5 “si lleva a la retrogradación en la posición de un grupo minoritario racial o lingüístico (es decir, que hará que los miembros del grupo queden en peor condición de la que estuvieran antes del cambio).”¹⁴

ii. **Punto de Referencia para Analizar la Retrogradación.** A fin de determinar si el nuevo plan de redistribución de distritos es retrogresivo, se compara el nuevo plan “con el último plan de redistribución de distritos con fuerza ejecutoria”.¹⁵ Los planes se comparan “con base en las condiciones existentes al tiempo de la presentación de la solicitud.”¹⁶

iii. **Punto de Referencia para la Redistribución de Distritos de Arizona.** Para el análisis para la Sección 5, los puntos de referencia para los nuevos planes de redistribución son los distritos legislativos y congresionales que recibieron la pre-autorización del Departamento de Justicia con posterioridad al último censo. Los distritos congresionales pre-autorizados se han estado usando desde el 2002, y los distritos legislativos han estado en uso desde el 2004.

¹¹ 42 U.S.C. §1973c(a).

¹² 28 C.F.R. §51.52(a).

¹³ 28 C.F.R. §51.54(d).

¹⁴ 28 C.F.R. §51.54(b).

¹⁵ *Id.* at (c)(1).

¹⁶ *Id.* at (c)(2).

b. Fines Discriminatorios. Se considera inaceptable *todo* fin discriminatorio bajo la Sección 5. El Procurador General de Justicia se basa en los factores *Village of Arlington Heights v. Metropolitan Housing Development Corp.*, 429 U.S. 252 (1977):

- Si el impacto del acto oficial afecta de manera significativa a una raza más que a otra;
- El antecedente histórico de la decisión;
- La secuencia específica de eventos que llevaron a la decisión;
- Si existen desviaciones de la secuencia procesal normal;
- Si existen desviaciones sustantivas de los factores que normalmente se consideran;
- Antecedentes legislativos o administrativos, incluyendo declaraciones contemporáneas hechas por los responsables.

c. Factores que Toma en Consideración el Procurador General de Justicia de los EE.UU. al Decidir Casos Bajo la Sección 5.

i. Factores Relevantes a Todo Cambio Bajo la Sección 5:

- El grado al cual existe una justificación legítima para el cambio;
- El grado al cual la jurisdicción siguió las pautas objetivas y procesos convencionales y justos al adoptar el cambio;
- El grado al cual la jurisdicción brindó la oportunidad de participar en la decisión de hacer el cambio a los miembros de grupos minoritarios raciales y lingüísticos;
- El grado al cual la jurisdicción tomó en cuenta las inquietudes de los miembros de grupos minoritarios raciales y lingüísticos al hacer el cambio;
- Los factores arriba especificados al determinar si hubo un propósito ilícito.¹⁷

ii. Los Factores Adicionales que se Consideran para Planes de Redistribución de Distritos

- El grado al cual los distritos mal proporcionados deniegan o merman el derecho a votar de los ciudadanos minoritarios;

¹⁷ 28 C.F.R. §51.57.

- El grado al cual la fuerza electoral de las minorías se reduce mediante la redistribución de distritos propuesta;
- El grado al cual las concentraciones de minorías son fragmentadas entre distintos distritos (“*cracking*”);
- El grado al cual existe una superconcentración de minorías en uno o más distintos distritos (“*packing*”);
- El grado al cual se tomaron en consideración planes alternos disponibles para satisfacer los intereses legítimos de la jurisdicción;
- El grado al cual el plan se desvía del criterio objetivo para la redistribución de distritos de la jurisdicción, ignora factores como compacidad y contigüidad, o demuestra una configuración que inexplicablemente no toma en cuenta demarcaciones naturales o artificiales;
- El grado al cual el plan no muestra consistencia con las normas declaradas de redistribución de la jurisdicción.¹⁸

iii. No obligación a maximizar el número de distritos de mayorías minoritarias. “El que una jurisdicción no adopte el número máximo posible de distritos de mayorías minoritarias no puede ser la base exclusiva para determinar si una jurisdicción fue motivada por fines discriminatorios.”¹⁹

d. El Proceso de Pre-Autorización

i. Presentación al Estado. El proceso de pre-autorización comienza cuando la Sección Electoral de la División de Derechos Civiles recibe una solicitud de pre-autorización por escrito de conformidad con los requisitos reglamentados. Los reglamentos detallan el contenido y el formato para la presentación de la solicitud ante el Estado.²⁰ El contenido requerido incluye una explicación específica del “efecto anticipado del cambio a los miembros de grupos minoritarios raciales y lingüísticos.”²¹

ii. Información Requerida para el Plan de la Redistribución de Distritos. Se requiere específicamente la presentación de información demográfica adicional y mapas para la redistribución de distritos.²² Asimismo, requieren los resultados de elecciones primarias y generales y datos de empadronamiento.²³

iii. Información Sobre Aviso y Participación. Para “cambios controversiales o potencialmente controversiales,” la solicitud deberá documentar “el aviso al público, la oportunidad de que el público opine, y de la oportunidad para que las partes interesadas participen en la

¹⁸ 28 C.F.R. 51.59(a).

¹⁹ *Id.* at (b).

²⁰ 28 C.F.R. §§ 51.20, 51.24, 51.27.

²¹ 28 C.F.R. § 51.27(n).

²² *Id.* at (q) (requiriendo información específica en §51.28(a)(1), (b)(1)).

²³ 28 C.F.R. §51.28(a)(2), (d).

decisión de adoptar el cambio propuesto y cuentas acerca de la medida de dicha participación, especialmente la de miembros de grupos minoritarios, se halla en efecto realizado.”²⁴ Ejemplos de evidencia de la participación del público podrán incluir artículos periodísticos acerca del cambio, avisos de reuniones públicas, minutas, comentarios del público general, y declaraciones públicas o discursos.²⁵

iv. Contacto con Grupos Minoritarios. En estados donde habitan números significantes de minorías, los reglamentos recomiendan que se incluya los nombres y datos de contacto de miembros de los grupos de minorías raciales o lingüísticos “a quienes se puede esperar estén familiarizados con el cambio propuesto o que han participado activamente en el proceso político.”²⁶

(a) Disponibilidad de la Solicitud. La solicitud incluye copias de avisos que anuncian la presentación de la solicitud e información para el público que está disponible para su inspección una copia e información acerca de dónde se publican los avisos al público.

v. Comunicación con el Departamento por Partes Interesadas. Cualquier persona o grupo puede ofrecer comentarios por escrito al Departamento de Justicia acerca de una solicitud pendiente.²⁷

vi. Decisiones del Departamento Respecto a Solicitudes. El Departamento tiene 60 días para actuar con respecto a solicitudes para pre-autorización.²⁸

(a) Solicitudes para Información Suplementaria. El período de 60 días para actuar con respecto a una solicitud podrá ser prorrogado si el Departamento solicita a la jurisdicción que presente información suplementaria.²⁹ Solicitudes orales no suspenden el plazo de 60 días.³⁰ Comienza un nuevo período de 60 días cuando el Procurador General recibe la información del Estado en respuesta a una solicitud para información suplementaria por escrito.³¹

(b) Objeciones. Si el Departamento no queda convencido que una jurisdicción ha satisfecho la carga de prueba bajo la Sección 5, entonces enviará una carta a la jurisdicción de objeción al cambio. La carta deberá informar a la jurisdicción del motivo de su decisión.³²

(c) Solicitudes para Reconsideración. Una jurisdicción podrá pedir al Procurador General que vuelva a considerar una objeción mediante una solicitud por escrito.³³

B. Sección 2

1. Protecciones Bajo la Sección 2. La Sección 2 prohíbe prácticas electorales que “resulten en la denegación o merma del derecho de cualquier ciudadano . . . a votar por motivo de su raza

²⁴ *Id.* at (f).

²⁵ *Id.* at (1)-(6).

²⁶ *Id.* at (h).

²⁷ 28 C.F.R. §51.29.

²⁸ 28 C.F.R. §51.37(b).

²⁹ *Id.* at (b)(3).

³⁰ *Id.* at (a)(1).

³¹ *Id.* at (b)(3).

³² 28 C.F.R. §51.44.

³³ 28 C.F.R. §51.45.

o color, o en contravención a las garantías que se estipulan en la sección 1973b(f)(2) (asuntos lingüísticos).³⁴

2. Análisis de la Totalidad de las Circunstancias. Una infracción de la Sección 2 “se establece si, basándose en la totalidad de las circunstancias, . . . el proceso político que lleva a una nominación o elección en el Estado o subdivisión política no está abierta de manera equitativa a participación” por electores minoritarios “ de manera que electores minoritarios “tienen menos oportunidad . . . para participar en el proceso político y de votar por los representantes de su elección.”³⁵

3. Historial de la Elección de Miembros de Clase Protegida. El grado al cual los candidatos minoritarios han sido elegidos a cargos podrá tomarse en cuenta al evaluarse una demanda con base en la Sección 2, pero “nada de lo contenido en esta sección establece el derecho a que miembros de una clase protegida sean elegidos en una proporción igual a la de su población.”³⁶

4. Factores del Senado para Analizar la Totalidad de las Circunstancias.

Al aplicarse la totalidad de las circunstancias bajo la Sección 2, las cortes han usado factores específicos en los antecedentes legislativos, que comprenden:

- La medida de los antecedentes de discriminación oficial en la participación del grupo minoritario en el proceso democrático;
- Votación racialmente polarizada;
- El grado al cual el Estado o subdivisión política ha usado distritos electorales inusitadamente grandes, requisitos de voto mayoritario, disposiciones *anti-single-shot*, u otras prácticas que aumentan la oportunidad para discriminación;
- Denegación de acceso al proceso de postulación de candidatos para miembros de la clase;
- El grado al cual los miembros del grupo minoritario llevan la carga de los efectos de discriminación en áreas como educación, empleo y salud que dificulte su participación efectiva.
- Si campañas políticas han sido caracterizadas por apelaciones por motivos raciales;
- El grado al cual miembros de la clase protegida han sido elegidos;
- Si existe una ausencia significativa de respuesta por funcionarios electos a las necesidades particulares del grupo; y
- Si la política subyacente al uso de la cualificación, norma, práctica, o proceso electoral es endeble.

³⁴ 42 U.S.C. §1973(a).

³⁵ 42 U.S.C. §1973(b).

³⁶ 42 U.S.C. §1973(b).

5. Prueba para una Demanda de Dilución de Votos.

Para establecer una demanda de dilución de votos bajo la Sección 2, las cortes analizan si (1) el grupo minoritario es suficientemente grande y geográficamente compacto para constituir una mayoría en un distrito de un solo miembro; (2) si el grupo minoritario tiene cohesión política; y (3) de no existir circunstancias especiales, la votación en bloque por la mayoría blanca usualmente derrota al candidato predilecto de la minoría.

VI. REQUISITO DE ASISTENCIA LINGÜÍSTICA

La Ley Federal requiere que Arizona provea “avisos de empadronamiento o elecciones, planillas, instrucciones, asistencia, o demás materiales relacionados con el proceso electoral, incluyendo boletas electorales, . . . en el idioma que se aplique del grupo minoritario, así como en . . . inglés.”³⁷ “Minorías lingüísticas” incluye a “personas que son amerindios, asiático-americanos, nativos de Alaska, o de ascendencia española.”³⁸ Dos disposiciones separadas establecen este requisito lingüístico, Secciones 4(f)(4) (42 U.S.C. § 1973b(f)(4)) y 203(c) (42 U.S.C. § 1973baa) de la Ley de Derechos Electorales. La Sección 4(f)(4) se aplica a distritos que están sujetos a pre-autorización.

El objetivo de este requisito es el “permitir a miembros de grupos de minorías lingüísticas participar efectivamente en el proceso electoral.”³⁹ Para cumplir con este fin, debe interpretarse ampliamente, de aplicación a toda etapa del proceso electoral, desde el empadronamiento de electores, a las actividades relacionadas con la realización de las elecciones . . .”⁴⁰ Las dos normas que aplica el Procurador General de Justicia de los EE.UU. para determinar su cumplimiento son (1) “que los materiales y asistencia deben proporcionarse de una manera diseñada para permitir a miembros los grupos lingüísticos aplicables sean informados efectivamente y participen efectivamente en las actividades relacionadas a las votaciones.”; y (2) “que una jurisdicción afectada deba tomar todo paso razonable para lograr este objetivo”⁴¹ “Hay más probabilidad de que una jurisdicción logre cumplimiento . . . si ha trabajado con la cooperación y a la satisfacción de las organizaciones que representan a miembros del grupo minoritario lingüístico aplicable.”⁴²

Arizona está cubierto a través de todo el estado para español. Los condados de Greenlee, Maricopa, Pima, Santa Cruz y Yuma también están cubiertos por español. Los condados Apache, Coconino, Gila, Maricopa, Navajo, Pima, Pinal y Yuma asimismo están cubiertos por lenguas nativas americanas.⁴³

³⁷ 42 U.S.C. §1973b(f)(4).

³⁸ 28 C.F.R. §51.2.

³⁹ 28 C.F.R. §55.2(b).

⁴⁰ 28 C.F.R. §55.15.

⁴¹ 28 C.F.R. §55.2.

⁴² 28 C.F.R. §55.16.

⁴³ 28 C.F.R. Pt. 55, App. Bajo la Constitución de Arizona, inglés es el idioma oficial del estado, Ariz. Const. art. XXVIII, §2, pero esta estipulación constitucional no limita el uso de idiomas que no sean inglés cuando se requiera para cumplir con la ley federal. La ley estatal requiere que “actos oficiales . . . se realicen en inglés.” *Id.* at §4. Actos oficiales excluyen específicamente a actos requeridos por ley federal (*id.* at §1(2)(b)), cualquier uso de lenguas nativas americanas, (*id.* at §1(2)(g)), ciertas traducciones (*id.* at (*id.* at §1(2)(h)), y “acciones que se requieran para conservar el derecho de pedir la reparación de quejas” (*id.* at §1(2)(i)). Esta estipulación constitucional estatal no limita la habilidad de la Comisión de traducir materiales a distintos idiomas y de proporcionar servicios de traducción en reuniones públicas.

VII. GERRYMANDERING

A. *Gerrymandering* Partidista

Definición: *Gerrymandering* Partidista (o político) es “la práctica de dividir las áreas geográficas en distritos electorales, seguido con configuraciones sumamente desiguales, que resulten en una ventaja injusta para un partido político, al diluir la fuerza electoral de la oposición.”⁴⁴

Aunque la política sea intrínseca en cualquier plan de redistribución de distritos, la cuestión que surge por demandas de *gerrymandering* partidista es si el *gerrymandering* alcanza un nivel que infrinja la Cláusula de Protección Igualitaria de la Decimocuarta Enmienda.

Antecedentes: El uso de *gerrymandering* partidista para dar a un partido político ventaja sobre otro antedata la elección del Primer Congreso de los EE.UU., mucho antes de que el término “*gerrymandering*” jamás se hubiera usado.

El término “*gerrymandering*” lo acuñó el *Boston Gazette* en 1812 para describir un distrito electoral estatal de conformación inusitada trazado por la Legislatura de Massachusetts, y aprobada por el Gobernador Elbridge Gerry, a fin de favorecer el partido Democrático-Republicano. Se dice que el distrito se asemejaba a la forma de una salamandra. Por ende, al combinarse el nombre del Gobernador Gerry y “*salamander*”, nació el nombre “*Gerry-mander*”. Pronto, el término se usó para describir generalmente la demarcación de distritos de conformación irregular para ventaja partidista. El uso del término luego se extendió a incluir además la manipulación de demarcación de distritos para fines racistas.

1. Vista por la Corte de Demandas de *Gerrymandering*

La Suprema Corte de los Estados Unidos ha luchado con el asunto de si deben o no las cortes siquiera contemplar demandas de *gerrymandering*, o si estas demandas son “no justiciables”, en el sentido de que son demandas inapropiadas para revisión por la corte. En el caso de 1986, *Davis v. Bandemer*⁴⁵, la Suprema Corte de los Estados Unidos determinó que tales demandas son justiciables bajo la Cláusula de Protección Igualitaria, de tal manera permitiendo que las cortes consideren y dictaminen sobre demandas que un plan de redistribución discrimina de manera no permisible contra un partido político.

2. Comprobación de Demandas de *Gerrymandering* Partidista

Aunque la Suprema Corte ha dictaminado que las demandas de *Gerrymandering* partidista son justiciables, la Corte no ha podido acordar sobre la norma que ha de usarse para juzgar estas demandas.

Cuatro de los nueve Jueces en el caso *Bandemer* concluyeron que a fin de prevalecer en una demanda de *gerrymandering* partidista, un demandante debe comprobar tanto la intención discriminatoria como el efecto discriminatorio real contra un grupo político identificable.⁴⁶ La manera en que un demandante ha de probar los efectos discriminatorios según esta norma aún no queda claro.

En su decisión en el 2004 en *Veith v. Jubelirer*, la Suprema Corte volvió a contemplar el asunto de la norma que ha de aplicarse en casos de *gerrymandering* partidista, pero de nuevo no acordó acerca de

⁴⁴ *Vieth v. Jubelirer*, 541 U.S. 267, 271 n. 1 (2004) (citación omitida).

⁴⁵ 478 U.S. 109 (1986).

⁴⁶ *Id.* at 127.

una norma factible.⁴⁷ Cuatro de los nueve jueces indicaron que debido a la falta de una norma perceptible y manejable para la adjudicación de demandas de *gerrymandering* partidista, denegarían el caso *Bandemer* y determinarían estas demandas no-justiciables.⁴⁸ Cuatro de los otros jueces propusieron tres normas separadas, y el juez final indicó que aunque el caso pendiente no era justiciable, no podía declarar que todas las demandas de *gerrymandering* partidista no fuesen justiciables. Por lo tanto, la Corte abandonó la demanda.

La Corte de nuevo contempló una demanda de *gerrymandering* partidista en el caso en el 2006, *League of United Latin American Citizens v. Perry*.⁴⁹ La Corte, sin embargo, dejó de proporcionar más delineamientos hacia una norma para adjudicar demandas de *gerrymandering* partidista.

B. *Gerrymandering* racial

Definición: *Gerrymandering* racial es “la distorsión deliberada y arbitraria de límites de distritos . . . con fines [racistas].”⁵⁰ Aunque la raza pueda tomarse en consideración para un plan de redistribución de distritos, sucede *gerrymandering* racial cuando todos los principios para la redistribución se subordinan a la raza, de manera que la raza es la base dominante y determinante en el trazado de las líneas.

Antecedentes: Se usó *gerrymandering* racial por primera vez para soslayar la aplicación de la Decimoquinta Enmienda en el Sur, después de la Guerra Civil. En los años 1870s, las minorías fueron “empacadas” en un solo distrito en Mississippi con el fin de limitar la representación de las minorías en el Congreso. Y, en 1960, se usó *gerrymandering* racial en Alabama para crear un distrito con 28 lados que excluía a afroamericanos. Más recientemente, se ha usado *gerrymandering* racial a fin de aumentar la representación de minorías.

1. Revisión de la Corte de Demandas de *Gerrymandering* Racial

En *Shaw v. Reno*, la Suprema Corte de los Estados Unidos consideró el plan congresional de Carolina del Norte al crear distritos minoritarios adicionales para aumentar la representación minoritaria. La Corte reconoció que *gerrymandering* racial comprende dos asuntos bastante complejos y delicados: el derecho electoral constitucional y la validez de legislación basada en la raza, diseñada para beneficiar a minorías.⁵¹

2. Prueba de Demandas de *Gerrymandering* Racial

Con el fin de proteger los derechos garantizados por la Decimocuarta Enmienda, la Suprema Corte determinó que la redistribución de distritos basada en la raza exige un escrutinio riguroso. En otras palabras, cualquier “legislación que expresamente distingue entre [sus] ciudadanos por la raza de los mismos [debe] ajustarse meticulosamente para avanzar un interés primordial del gobierno.”⁵²

En varias otras impugnaciones después del censo de 1990, la Suprema Corte clarificó la prueba que se requiere para apoyar una impugnación de *gerrymandering* racial: un demandante deberá primero comprobar que él/ella está fundamentado; luego, comprobar que el plan *gerrymandered* por raza; y luego

⁴⁷ 541 U.S. 267

⁴⁸ *Id.* at 281.

⁴⁹ 548 U.S. 399 (2006).

⁵⁰ *Reno*, 508 at 640 (1993) (comillas internas y citación omitida).

⁵¹ *Id.* at 633.

⁵² *Id.* at 643.

determinar si existió un interés primordial del gobierno y si el distrito se ajustó meticulosamente para satisfacer dicho interés.

En *United States v. Hays*, la Suprema Corte declaró que para establecer fundamentación, un demandante debe establecer: (1) que él/ella ha sufrido un daño de hecho, concreto y particularizado, y real o inminente; (2) que existe una conexión causal entre la conducta y los agravios; y (3) que existe la probabilidad de que los daños serán reparados por un fallo favorable.⁵³ Una persona tendrá fundamentación si él/ella reside en un distrito *gerrymandered* por raza o ha sufrido daños por la clasificación racial.

Para comprobar la existencia de *gerrymandering* racial, una corte considerará evidencia de la configuración del distrito, testimonio concerniente a los motivos por el delineamiento del distrito y la naturaleza de la información que se usó para la redistribución. Una vez que la corte establezca *gerrymandering* racial, deberá aplicar un escrutinio riguroso. La Suprema Corte ha declarado que el remediar discriminación en un pasado y cumplimiento con las Secciones 2 y 5 de la Ley de Derechos Electorales pueden ser intereses primordiales del gobierno.⁵⁴ Un plan de redistribución sería ajustado meticulosamente si cumpliera el objetivo deseado sin pasarse de lo que fuese razonablemente necesario para ello.⁵⁵

⁵³ 515 U.S. 737, 743 (1995).

⁵⁴ Véase *Shaw v. Hunt*, 517 U.S. 899 (1996); *Miller v. Johnson* 515 U.S. 900 (1995); *Beer v. United States*, 425 U.S. 130 (1976).

⁵⁵ *Shaw v. Reno*, 509 U.S. 630, 650 (1993).

VIII. PRIVILEGIO LEGISLATIVO

A. Inmunidad Legislativa

La Suprema Corte de los Estados Unidos ha declarado que existe inmunidad legislativa de derecho consuetudinario similar a aquella contenida en la Cláusula de Discurso y Debate de la Constitución de los Estados Unidos para legisladores estatales actuando en su capacidad legislativa. Esta inmunidad de derecho consuetudinario asimismo se conserva en la Constitución de Arizona.⁵⁶

- Cláusula de Discurso y Debate de la Constitución de los Estados Unidos: “[P]ara cualquier Discurso o Debate en la Cámara, [senadores y representantes] no podrán ser objeto de cuestionamiento en ningún otro lugar.”⁵⁷
- Cláusula de Discurso y Debate de Arizona: “Ningún miembro de la Legislatura será responsable en ningún juicio civil o penal por palabras pronunciadas en debate.”⁵⁸

B. Privilegio Testimonial y Probatorio

La inmunidad legislativa también sirve como privilegio testimonial y probatorio de manera que un legislador estatal que participe en actos legislativos legítimos no puede ser forzado a atestiguar acerca de tales actividades, incluyendo su motivación para sus decisiones.⁵⁹

C. Privilegio Legislativo Cubre Ciertos Asuntos Más Allá de Discurso y Debate

El privilegio legislativo se extiende a asuntos más allá de mero discurso o debate en la legislatura solamente cuando tales asuntos forman parte integral de los procesos de deliberación y comunicación relacionados con la legislación propuesta o demás asuntos que se encuentran dentro de la jurisdicción de la legislatura y, de ser necesario, para prevenir perjuicios indirectos de tales deliberaciones. El privilegio legislativo no se extiende a la realización de tareas administrativas.⁶⁰

D. Aplicabilidad a la Comisión Independiente de Redistribución de Arizona

1. Aplicabilidad a los Comisionarios. La Corte de Apelaciones de Arizona determinó de manera explícita que la IRC “desempeña actos legislativos al formular un plan de redistribución de distritos.”⁶¹ Por lo tanto, el privilegio legislativo se aplica a los comisionarios de IRC “para acciones que integran el proceso deliberativo y comunicativo que se utilice en la elaboración y finalización del plan de redistribución, y cuando se requiera para prevenir perjuicios indirectos de tales deliberaciones.”⁶²

2. Aplicabilidad a Consultores. La Corte de Apelaciones de Arizona determinó que ya que “un legislador puede invocar el privilegio legislativo para proteger de investigación actos de contratistas independientes contratados por dicho legislador que serían conducta legislativa privilegiada si fuesen realizador por dicho legislador,” al grado que el IRC contrate a los consultores “para realizar actos

⁵⁶ *Ariz. Indep. Redistricting Comm’n v. Fields*, 206 Ariz. 130, 137 ¶ 16, 75 P.3d 1088, 1095 (App. 2003).

⁵⁷ U.S. Const. art. I, §6, cl. 1.

⁵⁸ Ariz. Const. art. IV, pt. 2, §7.

⁵⁹ *Id.* at ¶ 17.

⁶⁰ *Id.* at ¶ 18.

⁶¹ *Id.* at 139 ¶ 23, 75 P.3d at 1097.

⁶² *Id.* at ¶ 24 (comillas internas y citación omitida).

que serían privilegiados de ser realizados por los comisionarios mismos, estos actos quedan protegidos por el privilegio legislativo.”⁶³

3. Aplicabilidad a Documentos. “[A]l grado que el privilegio legislativo protege contra interrogatorios acerca de un acto legislativo o comunicaciones acerca de tal acto, el privilegio asimismo ampara la divulgación de documentos que reflejan tales actos o comunicaciones.”⁶⁴

⁶³ *Id.* at 140 ¶ 30, 75 P.3d at 1098.

⁶⁴ *Id.* at 141 ¶ 32, 75 P.3d at 1099.